

赵德余◎著

政策制定的逻辑 经验与解释

zhengce zhiding de luoji

Jingyan yu Jieshi

赵德余◎著

政策制定的逻辑

经验与解释

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策制定的逻辑:经验与解释/赵德余著. —上海:上海人民出版社, 2010

ISBN 978-7-208-09613-4

I. ①政… II. ①赵… III. ①公共政策-制定-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 207670 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

政策制定的逻辑:经验与解释

赵德余 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 16 插页 4 字数 201,000

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09613-4/D·1804

定价 32.00 元

本书的出版得到复旦大学社会发展与公共政策学院青年出版基金
以及复旦大学国家哲学社会科学公共管理与公共政策创新基地的资助

序 言

按照惯例,对于这本即将出版的拙作,作者应该为读者写些背景和介绍性的文字。由于我一直不太习惯于邀请他人替我作序,这种介绍性的话语只能由作者自己来完成了。我记得过去读研究生时期很喜欢读经济学家熊彼特的书,包括他写的关于别人的传记《从马克思到凯恩斯》和别人写的关于他的传记,这些书都是非常的精彩。熊彼特一生著述极其丰硕,他曾经告诫年轻学者,对于从事学术研究而言,人生中的 30 岁至 40 岁之间是最具学术创造力且精力也是最旺盛的一段时间。他还坚持认为其一生的著述都是围绕其早年的第一本著作进行展开和具体论证并不断发展起来的。显然,不知不觉地,我隐约地感觉到自己的学术经历可能会为熊彼特的这个论断或假说提供一个小小的佐证。可以说,我也很努力和期望现在出版的《政策制定的逻辑:经验与解释》一书以及即将出版的《公共政策:共同体、工具和过程》、《政策科学方法论》、《中国粮食政策史(1949—2008)》等书都成为我博士学位论文研究工作的一个延续和展开。其中,博士学位论文的理论部分以《主流观念与政策变迁的政治经济学》已经于 2008 年出版,这本书出版以来还产生了一些积极的反响,如获得第五届胡绳青年学术奖提名奖以及第十一届上海图书奖提名奖等。虽然,这些奖励并不十分突出,但是多少也算是给作者的一点点鼓励了。应该说,博士学位论文一经成稿,我就开始被“公共政策”这一学科所吸引,不过,当我刚刚走向工作岗位时,我并没有意识到公共政策在中国客观上还远远没有独立成为一门真正的学科,至少如果有人坚持反对我的观点认为中国存在这

样一个学科,我想起码这这也是一个很不完整的“学科”。简单地说,在国内,和其他学科相比,“公共政策”要作为一门完整的学科,还明显缺乏规范的课程体系及其教材和专著,且专业政策科学方面的学术期刊和研究论文等都是非常的缺乏。

于是,2005年在我第一次教授《政策过程分析》之后(这门课程的名称也是我自己创造的,当时,我也没有意识到国内其他大学是否还有别的教师也教授同样的课程),我觉得继续公共政策制定问题的研究是非常有趣的事,而且我关注的解释性研究问题也是非常明确的,这一点也是我非常开心的。无论何时当别人问我“研究什么”这样一个老生常谈的话题,我可以非常简单和清楚地回答别人,即我一直试图探讨和研究的问题是“公共政策是如何制定的?”在这个问题之下,我多年来所有的研究都一直显得比较连续和衔接得比较好。其实,为了不断深化和拓展我的研究计划,我一直以来试图从两个方面同时努力,一是探索公共政策过程解释的理论和办法,尤其是适合于中国政策经验的理论解释性模型的构造和发展;二是从小处着手,即利用自己参与和主持的各类政策决策咨询课题项目研究的机会,开展特定领域或特定问题的政策制定案例研究。对于前者,政策理论和方法研究,前面提到的《公共政策:共同体、工具和过程》、《政策科学方法论》这两本书稿是在多年的授课和思考基础上完成的。的确我每次讲授公共政策理论和方法课程时总会感受到一种强烈的紧迫感,即不忍心看到学生仅仅在课堂上听我的讲课而没有一本合适的著作型教材供他们学习和参考。虽然,近年来国内有些出版社也陆续翻译了部分国外的公共政策文献和教材,但是,其共同的缺陷是这些著作的研究背景都是基于国外西方社会政策经验,不仅有些政策素材明显有些陈旧,非常缺失其时代感,而且也与中国的政治体制相脱节。因此,我们急需向学生和学术界推出一些能够反映和解释与民主集中制规则下中国的政治实践相紧密结合起来的公共政策理论和方法性研究著作。

当然,由于政策理论和方法研究的落后,中国的政策科学经验

与实证研究更为粗糙和落后。而要改变目前国内政策科学研究的现状,除了上述提到的理论和方法研究工作之外,我一直认为政策案例研究是一个很好的切入点。即使在美国和欧洲,政策科学的经验研究也是以案例分析为主要特征的。不过,对于案例研究可以采取多种形式,一种是对某个特定政策案例进行深入的甚至是长期的历史性研究,如作者目前主持的国家社会科学基金项目“中国粮食政策史(1949—2008)”即将完成。通过观察和分析长期的政策变迁史,我们可以更清楚地识别和检验政策制定和实施过程中的价值观念和利益冲突、政治权力分配等各种因素的交互影响机制。另外一种政策案例研究形式是围绕一个政策主题或研究问题,对一组政策案例进行整理和对比,以从不同环境背景和问题领域等视角出发更完整地理解政策过程的特征或问题的性质。如本书正是采用这种方式收集和组织了七个政策案例,以研究政策制定的逻辑及其过程特征。

绕了一个大圈子之后,我们现在可以对本书的形成做个交待和说明了。正如本书最后一章结论部分已经提到,本书其实可以看做是对笔者第一本著作《主流观念与政策变迁的政治经济学》的一个经验补充和修正。笔者的第一本书着重于政策变迁过程的理论模型的构造,并且试图将意识形态或主流观念解释为政策变迁的内生变量和基本原因。但是,正如一些学者所批评的,这里的论证存在一些问题,即主流观念本身并不能完全解释政策变化,而且有些时候看起来是观念在起作用,而实际上却是利益关系或集体行动在起作用。因此,如何区分观念和利益关系在政策过程中的作用是值得进一步研究的。于是,本书事实上是从更多经验的视角对这一问题展开进一步讨论和解释,同时也是弥补第一本书的案例经验的不足。书中收集的案例不仅涉及各个经济社会领域,而且还涉及不同政府层级,甚至不同国家的政策案例,其优点是可以从各个不同领域、不同层面和不同政治体制等多重视角观察和理解政策制定的逻辑。不过,其缺点和代价也是明显的,即案例素材选择的多样性也降低了本书的紧凑性和整体性,并且也增加了不同政策案例比较分析的难度。

此外,需要交待一些政策案例素材的来源以及需要感谢的有关老师、同事和朋友。本书收集的七个政策案例除了最后一个法国《首次劳动合同法》案例之外,其余所有的案例研究都得到了许多老师和同事的帮助和指导。其中,土地征用政策和粮食政策案例的研究得益于我读研究生期间从事和参与的诸多老师的相关课题调研,其中尤其需要感谢的是华南农业大学副校长温思美教授和上海交通大学的顾海英教授、史清华教授、于冷教授,他们分别是我硕士和博士学习生涯的指导老师。而医疗卫生政策的案例素材则主要来自长期参与复旦大学我的领导和同事梁鸿教授主持的各类课题研究;户籍改革政策素材来自参加社会发展与公共政策学院彭希哲教授主持的国家教育部重大项目“中国户籍制度改革”研究课题组;至于公共卫生政策的经验素材则来自公共卫生学院钱序教授和梁鸿教授主持的欧盟委员会国际卫生政策项目等。可以说,正是作者参与到上述教授主持的各类重大政策研究课题组之中,使得我获得了观察和思考这些政策制定过程及其逻辑研究所需要的信息和资料。若是没有上述教授的慷慨支持和帮助,我是绝无机会涉猎如此众多的政策案例经验研究的。因此,作者需要深深地感谢上述诸位导师和教授,同时也需要感谢其他参与相关课题研究并提供帮助的而没有在此一一列出名字的老师 and 同学。

最后,本书的出版应该献给我刚刚出世的可爱的儿子赵成禹以及我妻子曾峥。对我而言,这么特殊的一年,我却正好在国外从事访学活动。妻子生下我们的孩子后独自在家里默默照顾孩子,并操持家里诸多事务。作为丈夫,我深深地欠下对于家庭应尽的责任。我想以此书献给他们母子,以此作为自勉。

政策科学的事业和我的孩子一样才刚刚开始成长,我们仍需努力!

赵德余

2010年7月1日于美国华盛顿大学

目 录

序言	1
第一章 政策科学研究缘何进展缓慢	1
一、政策科学研究的迫切性	1
二、中国政策议程设置模式的误解：对政策制定程序的政治学研究	3
三、发展型社会政策分析的方法局限：对政策功能和价值的社会学分析	7
四、参照系中的政策建议及对真实政策世界的偏离：政策问题性质的经济学分析	10
五、政策科学在中国研究的理论与方法上的挑战	14
第二章 民主集中制规则下政策决策过程的一种解释范式	18
一、引言	18
二、民主集中制下政策制定的解释模式：共同体、规则与决策方式	20
三、政策核心共同体的政策决策逻辑：目标优先序的决定以及若干基本形态	32
四、政策实施过程中地方层面的政策再制定与发展	41
五、影响政策决策与制定过程的重要因素	45
六、结论与讨论	53
第三章 土地征用过程中农民、地方与中央关系的互动	58
一、引言	58
二、土地征用政策的国家目标及其政治理念	61

三、土地征用过程中的农民、地方与中央的关系： 一个分析模型	66
四、地方政府在土地征用中的角色	73
五、地方政府寻租：侵蚀农民利益的方式	77
六、土地征用关系中的农民呼声与抗议	82
七、中央政府的回应：强化规制与提高惩罚成本	88
八、土地征用制度的改革方向：权力向谁倾斜	96
第四章 解释粮食政策变迁的观念逻辑：政治经济学的视野	101
一、引言	101
二、政府主流观念对粮食政策目标之决定	102
三、中国粮食政策变迁的特征事实及其经验逻辑： 1979—2008 年	109
四、政策变迁的主流观念模型的解释与其他经典 解释模式的比较	116
五、结论与讨论	122
第五章 城市户籍制度改革中利益关系的调整及其渐进式特征	126
一、引言	126
二、户籍政策改革的相关利益关系博弈分析	128
三、现行户籍管理制度改革的两种渐进模式：利益 调整下的阻力	138
四、郑州市户籍改革受挫的一个解释：个案的经验价值	145
五、结论与讨论	149
第六章 政策过程中利益相关者行为模式与规则的渐进调整	152
一、引言	152
二、重构医疗卫生服务体系：上海医疗试点的经验	154
三、利益相关者行为的变化趋势与阻力	160
四、体系重构过程中的行为扭曲与校正：政策 适应性调整的可能性空间	165

五、结论	169
第七章 地方性政策制定与发展的驱动力：来自公共卫生政策比较的经验	173
一、引言	173
二、政策议程设置与制定的多源流模型及其修正	176
三、住院分娩政策和青少年生殖健康政策： 来自广西的经验	179
四、问题流及其界定的议程模式：比较的维度之一	182
五、传统观念、技术与政策工具选择的空间：比较的 维度之二	189
六、政策决策的政治流因素：比较的维度之三	193
七、政策企业家与政策之窗的开启：控制因素比较	200
八、结论与讨论	203
第八章 民主、公意与政策合法化的逻辑：来自法国《首次 劳动合同法》危机的启示	209
一、引言：卢梭-科斯定理的含义	209
二、法国《首次劳动合同法》的合法性危机：背景与冲突	212
三、政策合法化过程中的政治行动者及其策略选择： 一个博弈分析	214
四、政策合法化的逻辑与悖论	222
五、结论性评述	225
第九章 结论与启示：打开政策制定的黑箱	227
一、政策解释的层次与单位	229
二、利益相关者与政策过程的政治性	230
三、政策过程中的价值观念问题或意识形态	231
四、政策黑箱打开的契机：民主与政策	233
参考文献	234

第一章 政策科学研究缘何进展缓慢

〔本章提要〕 政策研究在方法上应该是多元的和包容的,需要加强政治学、社会学和经济学等多学科的交叉优势,既不排除科学的实证,也不拒绝规范与哲学的知识。无论是从个人主义还是整体主义的视角获得解释社会经济现象的知识或不同观点都是科学的。当前,中国政策科学研究大体上停止了脚步或进展缓慢,其根本的原因正在于政策科学的理论和方法在中国发展非常滞后,且理论研究和中国的政治决策规则等实际经验过于脱节。结合中国政策科学研究的现状和政策决策的政治规则,我们认为政策科学在当今中国问题研究中存在以下难以回避的若干理论和方法问题,即政策决策的基本规则、价值观念与研究方法的多元性。

一、政策科学研究的迫切性

近年来,随着宏观经济形势和政策调整的敏感性争论,尤其是关于 2008 年证券市场政策的批评和呼吁救市的政策呼声不断增多,我们深感学术界对公共政策研究还非常薄弱,对许多重大的经济社会政策决策缺乏政治经济的视野和方法上的支撑。现有的关于公共管理或公共事务的治理政策研究主要局限于各个学科的分化背景下特定领域的问题研究,如对农业政策、金融政策、产业政策的研究等,而且研究过于强调经验实证性而使得许多研究非常细致

和细碎化,这样反而制约了关于政策问题的宏观思考。但是,关于政策问题本身的性质是如何界定的,政策的利益相关方及其冲突的性质对政策过程的影响方式是什么,政策目标的多元化及其冲突背后的价值观念根源是什么,政策是如何执行的,等等,对许多问题显然还缺乏足够的重视和研究。

其中,一个重要的原因是关于政策过程的研究需要跨学科的理论知识,但目前有关政策问题的研究主要还是分散在各个学科之内按照不同的语言体系独自展开,还明显缺乏学科之间的沟通和对话。如沙夫里茨(Shafritz, 2005)指出的:“政策科学以解决问题为导向,它超越了所有学科以处理重要的社会决策,从而需要寻求将各个学科有关的知识整合为一个统一体。”

显然,政治学、社会学和公共管理学中有关的政策研究多数目前还只能局限于个案式的研究,并且研究方法上也难以模型化和形式化,因而这类研究文章在《中国社会科学》、《管理世界》、《社会学研究》和《经济研究》这样有影响力的期刊上是难以发表的。而经济学有关政策问题的研究通常虽然能够形式化和模型化,但其基于的假设一般非常之多而远离真实世界的政策过程,其研究成果不仅缺乏解释力,甚至其政策建议对政策制定者而言常常更是“南辕北辙”或似是而非。社会科学对于政策研究的细碎和专门化等问题事实上早在 20 世纪中期就已经被美国政策科学的早期倡导者如拉斯韦尔等所注意到,而正是试图克服对政策问题研究的学科分化等各种努力最终促成了一门独立的政策科学在西方学术界地位的确立(Lasswell, 1956)。

但是,相对于西方的政策科学研究而言,国内有关公共政策的研究还处于杂乱无序的状况,这迫切需要学术研究机构与学科的重构以及研究方法的交叉渗透。本章拟对发表在《中国社会科学》、《管理世界》等主流期刊上为数不多的几篇有关公共政策问题研究的成果加以评论,其中三篇论文刚好可以反映政治学、社会学和经济学不同学科对待政策问题的研究取向及其方法论的特征。

通过对这三篇不同学科方法性质的论文的评价,本章试图解释现行政策科学研究在中国发展缓慢的原因及其正面临的机遇与挑战。

二、中国政策议程设置模式的误解:对政策制定程序的政治学研究

在过去的十多年里,政治学和公共管理学对公共政策的西方经典著作的翻译和引介兴趣明显在不断增加,其中,比较有影响力的公共政策经典译丛包括三联书店、中国人民大学出版社和中国青年出版社等出版的一些译作。^①但是,有关中国政策过程的学术研究却是令人惊奇的匮乏。现有关于中国的政策过程研究的重要学术成果远远赶不上对西方政策文献的翻译进程。总体而言,如果以《中国社会科学》和《政治学研究》来看,在过去10年这两份重要的学术期刊总计发表了有关公共政策的政治学研究论文仅有数篇。而即便这些为数不多的文章也主要是对西方政策科学理论与方法的评论,如陈振明(1996)对政策科学与政策分析的两种范式的区分和比较,景跃进(1996)对政策执行研究的综述。王绍光在2006年发表于《中国社会科学》的论文可能也算是探讨招工仲裁制度过程研究的一个开端,这里仅对此文作一个评论。

作为政治学家,王绍光(2006)对中国的公共政策议程设置做了初步的探讨。其在彼得·梅(Peter J. May, 1991)的议程设置二维分类标准基础上,将彼得·梅的议程提出者中的政府细分为政策决策者和智囊团两类,从而和民间提出者合在一起共计三类政策提出者,分别和公众参与程度的“高”和“低”两种情形匹配。于是王绍光将中国的政策设置模式区分为六大类,分别为关门模式、动员模式、内参模式、借力模式、上书模式和外压模式。这样,王绍光提出了六类政策设置模式,这比彼得·梅的四类政策议程设置模式又多出了两类。大体上,可以认为王绍光的“内参模式和上书模式”类似于彼

得·梅的“内部推动”模式，而王绍光的“借力模式和外压模式”则类似于彼得·梅的“外部推动”模式。

在关门模式中，王绍光认为：“没有公众议程的位置，议程的提出者是决策者自身，他们在决定议事日程时没有或者认为没有必要争取公众的支持。”在传统社会里，当普通公众没有什么政治参与意识时，决策者倡议是议程设置的主要模式。与关门模式一样，动员模式下的议程也是由决策者提出的。但与关门模式不同的是，在动员模式里确定一项议程后决策者会千方百计引起公众对议程的兴趣，并争取他们对议程的支持，即先有政策议程后有公众议程。在什么样的情况下决策者会放弃关门模式而采取动员模式呢？首先，公众具有强烈的参与意识，关门模式的正当性遭遇普遍的质疑；其次，所涉及的议程执行起来需要得到公众普遍和自觉的合作；最后，决策者缺乏实施该议程所必需的资源。在这些情况下，决策者会期望使用某种方式动员公众参与议程设置以减少执行阶段的障碍。

表 1.1 中国的政策设置模式

公众参与的程度	议程或问题提出者		
	决策者	智囊团	民间
低	a 关门模式	c 内参模式	e 上书模式
高	b 动员模式	d 借力模式	f 外压模式

资料来源：王绍光(2006)。

在内参模式里，议程不是由决策者提出的，而是由接近权力核心的政府智囊们提出的。形形色色的智囊通过各种渠道向决策者提出建议，希望自己的建议能被列入决策议程。智囊往往不会努力争取公众的支持，而更注重决策者的赏识，他们甚至不希望所讨论的问题成为公众议程。在这个模式中没有民众与决策者的互动，只有智囊们与决策者的互动。与内参模式不同，在借力模式下政府智囊们决定将自己的建议公之于众，希望借助公共舆论的压力以消除决策者接受自己建议的障碍。

在上书模式中,政策议程的提出者既不是政府决策者也不是智囊机构,而是一些具有知识优势或社会地位的社会精英或普通公众。这些上书者通常是以写信给决策者的方式提出政策建议,因此一般具有某种话语权并了解上书的渠道。但即便如此,多数社会精英的上书也常常得不到政策决策者的回应。类似地,在外压模式中,议程变化的动力也是来自于政府之外的。在上书模式中,议程的提出者希望通过给决策者摆事实和讲道理来影响政策议程的设置。但是在外压模式中,议程的提出者虽然不排除摆事实和讲道理的方式,但他们更注重诉诸舆论和争取民意支持,其目的是对决策者形成足够的压力以迫使决策者改变旧议程和接受新议程。

王绍光的议程设置模式存在若干缺陷:首先,其分析举证的一个重要重要疏漏是把影响议程设置的十分重要的参与者角色如产业或行业利益集团给忽略了。其次,影响议程设置的其他重要因素没有得到应有的分析,如决策者的意识形态问题,以及政府的预算约束问题都是直接决定一些政策问题能否提上议程的关键因素。如果考虑到行业利益集团的影响因素,我们就应当谨慎地看待公众议程与政策议程的关系,因为关于公众议程在多大程度上是公众独立意见的表达与反映是值得深刻检讨和考察的。事实上,如果大众媒体对政策问题的关注更多地是由特殊产业利益集团所影响和操作的话,那么把公众看作是政策议程的提出者就是很成问题的。当然,利益集团对政策被选方案的影响可能要比其对议程的影响更重要。

王绍光还注意到,无论在一个社会里其政策问题的决策过程有多么的民主,还是可以看到一只若隐若现的黑手在幕后操纵着议程设置。既然有一只黑手在操纵政策议程设置,那么我们可以推断其政策的决策过程实际上就不是那么民主。

关于 1988 年的物价闯关是否是关门模式是值得讨论的。关于物价改革的例子类似于 2005 年股改政策决策,公众参与对金融货币政策决策的影响几乎是微不足道的,并且这对于美国这样的西方国家也是一样的。当政策问题的复杂性或技术难度非常高时,普通

公众要么对问题缺乏基本的认识,要么由于自身利益受到损失的风险或压力等原因而会阻碍或反对改革。

关于动员模式,这里关键的问题在于在动员模式中,公众参与是对议程设置的支持,还是对政策执行环节的支持。事实上,在王绍光列举的大量案例中,并不是公众的参与支持了政策议程的设置,而是政策决策层已经制定了政策之后再以动员的方式将政策的背景、意图和目标以及原则与方案传达给广大社会公众,以谋求社会广泛的共识与支持,从而试图降低政策执行的阻力与困难。客观上,多数公众在政策决策甚至制定过程中并没有参与的机会,或发出任何的声音。

关于内参模式,问题的关键在于如何区分政策问题是由决策者提出的,还是由智囊团提出的。一般而言,政策决策共同体内并不只有一个决策者,而且由于问题的复杂性以及解决问题的工具的多样性,不同的决策者对政策问题及工具的认识存在很大的差异,并且,甚至其来自的政府部门和级别也都不相同。如何知道或界定特定政策问题的决策者是谁似乎也是十分困难的。而即使政策决策者是可以确定和客观存在的,一般而言,作为决策者的政治任命官自身在某一部门的任期是有限的或刚刚从别的部门调换而来,其对政策问题的识别判断以及所作决策都离不开其智囊团的形形色色的研究报告和建议,那么,政策问题是由决策者提出的还是由决策者的智囊们提出的,客观上仍然是很难区分的。

此外,在很多情形下,智囊团的内参也只是智囊团影响政治领导人的一种方式,而智囊团与作为政治任命官的部长们以及政治领导人之间的正规关系渠道则是更普遍的信息交流方式,其对政策议程设置影响也是占主导地位的。但无论如何,智囊团自身难以直接提出或设置政策议程,其影响力最终还是取决于其报告或建议被政治任命官或决策层理解和接受的程度。并且,这也只是众多影响和决定政策议程设置的因素之一。

同样,如果政府智囊、社会精英和公共舆论之间存在系统的互